COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES
COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

Office of the Commissioner of Official Languages
66 Slater Street
Ottawa, K1A 0T8
Tel: (613) 995-7717

OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

OFFICIAL LANGUAGES AUDIT

REVENUE CANADA - CUSTOMS AND EXCISE

SEPTEMBER 1983

PREFACE

This report contains the findings of the audit our Office conducted of the Department of National Revenue (Customs and Excise) in 1982. It complements a more limited audit completed in 1981, which dealt only with the Excise Branch of the Department.

Our audit team conducted interviews with 64 managers - 34 at head office, 17 in regional and major metropolitan offices and 13 at major airports and border crossings. In addition, 325 self-administered language-of-work questionnaires were sent to a random sample of employees in bilingual regions, care nevertheless being taken to ensure that the sample included a balanced proportion of Anglophone and Francophone staff. Finally, an analysis was conducted of the Department's official languages policies and plans, OLIS reports, other relevant documentation and complaints received by our Office.

Table of Contents

PREFACE

		Page
I.	DEPARTMENTAL MANDATE, CLIENTELE AND ORGANIZATION	1
II.	OFFICIAL LANGUAGES POLICY AND PROGRAMME MANAGEMENT	2
	1) Policy	2
	2) Implementation	5
	3) Plans	5
	4) Management and Employee Information Programmes	6
	5) Handling of Complaints	6
	6) Language Requirements of Positions	7
	7) Audit and Evaluation	9
III.	LANGUAGE OF SERVICE	10
	1) Delivery of Services	10
	2) Telephone Translation Services	11
	3) Signage	12
IV.	LANGUAGE OF WORK	12
V.	EQUITABLE PARTICIPATION	14
	1) Participation of the Two Groups	14
	2) Employee Recruitment and Development: Management Initiatives	15
	3) Local Recruitment	15
VI.	SUMMARY	16
VII.	LIST OF RECOMMENDATIONS	18

I. DEPARTMENTAL MANDATE, CLIENTELE AND ORGANIZATION

The Department of National Revenue (Customs and Excise) inspects and controls the entry into Canada of persons and goods. It collects duties and taxes, prohibits the entry of banned or dangerous goods or materials and, by screening and referring travellers to the appropriate authority, ensures the application of health and immigration regulations.

The Department's clientele includes representatives from all sectors of Canadian industry, commercial and private importers across the country, exporters in other countries and all Canadian and foreign travellers who pass through any of the approximately 700 points of entry into Canada. In 1981-1982, it had approximately 83 million contacts with travellers and 12 million with importers and exporters.

The Department has two principal branches - Customs Programs and Customs Field Operations. The Customs Programs Branch (764 person-years) develops departmental policies and programmes and, in addition to its domestic operations, has three small offices abroad to advise potential exporters on Canadian customs matters. The Customs Field Operations Branch (7,246 person-years) implements these policies and programmes in the field, and has 12 regional offices in Canada. The Branch also staffs approximately 700 customs inspection sites in Canada and two in the German Federal Republic. Support for these branches is supplied by six staff groups: Finance and Administration, Personnel Administration, Planning and Consulting Services, Public Relations, Audit and Evaluation and the Legal Adviser.

II. OFFICIAL LANGUAGES POLICY AND PROGRAMME MANAGEMENT

1. Policy

The Department's basic official languages policy is a very general three-page outline contained in the Departmental Personnel Manual and supported by a number of additional documents (see "Management and

Employee Information Programmes" below). Although the policy contains many positive elements, a number of points are imprecise or insufficiently emphasized. For example, the policy eloquently states the principles of equality of status set forth in section 2 of the Official Languages Act, but omits any reference to sections 9 and 10 of the Act (or section 20 of the Constitution), which have a far greater impact on departmental operations. Accordingly, the policy should be amended to refer specifically to the language-of-service obligations set out in these statutes. In developing the revised policy, care should be taken to maintain the following general assumptions concerning the Official Languages Act as it applies to the travelling public. In short this means that:

- as a fundamental principle, equal levels of service should be provided or made available in both official languages at all offices serving the travelling public;

- by exception, offices serving the travelling public can be exempted where scientifically valid demand surveys (or acceptable demographic or traffic-flow studies) show that demand is not sufficient or is too irregular to warrant the application of the above principle;

- in any case, where the Department's decision is contested, the onus is on the Department to demonstrate satisfactorily the justification for not providing equal levels of service in both official languages.

The Department's commitments concerning service to the public and language of work are quite clearly enunciated in departmental policy documents but the equitable participation of both linguistic communities seems not to have been given the same priority. Moreover, although the Department often represents Canada before international bodies, no mention is made of the need for it to present an image of Canada as a bilingual country.

The policy contains a good account of the general division of responsibilities for official languages matters. However, no mention is made of the need to ensure that the official languages programme forms an integral part of all departmental operations and that managers are to be held accountable for seeing to it that the activities of their sector and their staff are conducted in full compliance with the Official Languages Act.

The principal shortcoming of the documentation dealing with the application of departmental official languages policies is the lack of reference to adequate levels, and active offer, of service in both official languages.

We therefore recommend:

1. **that the Department revise its official languages policy to take into account the observations contained in this report and make more specific reference to:**

   a) **the language-of-service obligations set out in sections 9 and 10 of the Official Languages Act;**

   b) **the need to present an image of Canada as a bilingual country in international dealings; and**

   c) **managerial accountability for official languages matters.**

Level of Service

The policy does not make clear to managers that customs inspectors are required to process a traveller through all phases of customs clearance in the official language of his or her choice. It also fails to specify that there should be no significant difference in the scope, quality and speed of services provided in English or French to the travelling public, or to the local public in areas of significant demand.

The Department's 1980-81 Official Languages Report lists 147 significant demand offices across Canada, while the 1981-82 document lists only 92. No explanation is offered in the Report for the decrease, and the minority language associations affected by these changes do not appear to have been consulted. The Department should explain and justify these changes in its next Official Languages Report in order to ensure that the public is made fully aware of the locations where the Department is committed to providing service in both languages.

We therefore recommend:

2. **that the Department clarify and publicize its policy concerning the requirement to provide services of equal scope, quality and speed in both official languages at all times, both to the travelling public (except in exempted offices) and to the local public in areas of significant demand.**

Active Offer

Many customs officers address travellers in the language of the local majority and use the minority language only when a traveller indicates his/her preference for that language. Current departmental policy concerning the local public states that telephone operators or receptionists must reply initially in both official languages only in the NCR and in the bilingual regions identified by Treasury Board. This policy should be amended to include areas of significant demand and all offices serving the travelling public (except those specifically exempted).

The measures suggested in Treasury Board circulars 1980-49 and 1982-6 concerning the active offer and provision of service might serve as the basis for revising this part of the policy. We therefore recommend:

3. a) that the Department require that all employees greeting the public in person or by telephone, in offices serving the travelling public (except in exempted offices) or where there is significant demand, do so initially in both official languages;

b) that the Department require that they immediately seek the assistance of a colleague if they cannot pursue the conversation in the language chosen by the client;

c) that mechanisms be established to ensure and verify that this is done.

2. Implementation

Once a satisfactory revised policy is developed, the Department should take measures to ensure that it is implemented consistently in all branches and regions. The latitude that regional management now enjoys in deciding how to implement official languages policies is so complete that the quality of service varies from one region to another or even within the same region. Management should assume a more central role in ensuring the uniform implementation of the Official Languages Act and related government policies throughout the Department.

3. Plans

The Department's official languages planning system seems adequate and should be further improved with the recent introduction of accountability contracts. These contracts are signed agreements concerning "the major/critical results the manager will be held accountable for achieving" during a given period. Instructions governing the preparation of these contracts state that they should, among other things, "specify the achievements and/or actions expected of the manager in support of government objectives such as restraint, Official Languages, Equal Opportunities and Health and Safety".

We believe that official languages concerns should be given a higher priority and that the system for developing and processing "Management Performance Review and Appraisal Reports" would be improved if the Department took steps to ensure that:

- goals and activities described in such contracts are consistent with those contained in the Department's Official Languages Report;

- adequate consideration is given to the reports of such groups as the Department's Official Languages Directorate and Audit and Evaluation Branch;

- managers' responsibilities include the requirement to ensure an active offer of bilingual service by subordinates, the fostering of a suitable environment for language of work, and other language requirements.

4. Management and Employee Information Programmes

The Official Languages Directorate supplies presentations and briefings to staff and has produced a series of bulletins clarifying policies and procedures on various language matters. A discussion of linguistic responsibilities forms part of the basic training provided to new customs officers at the Customs and Excise College. However, little emphasis is placed on the fact that language considerations form an integral part of the normal operational duties of customs inspectors. We suggest that all course outlines and related material for instructors be revised to ensure that linguistic obligations (such as the active offer of service) are adequately emphasized for all matters concerning contacts and communications between customs officers and members of the public. These obligations should also be integrated into the "Code of Conduct and Appearance".

5. Handling of Complaints

The Department's handling of complaints has often been inadequate. Too often it has replied to complaints merely by describing the linguistic resources available. Little attempt is made to explain why these resources were not brought into play to provide service at the time of the alleged infraction, and corrective measures are rarely proposed. A more constructive approach would be to view complaints as symptoms of a deficiency in the system or as a failure by managers or employees to comply with the system's requirements. Complaints would then serve to signal the need for appropriate measures to correct either the system or the conduct of the managers or employees concerned.

We therefore recommend:

4. a) **that the Department develop formal internal policies and procedures for the investigation and resolution of official languages complaints for the attention of the operational managers concerned;**

b) **that the effectiveness of managers' investigations and corrective measures be specifically included in the assessment of their performance evaluation;**

c) **that concrete measures be developed to determine client satisfaction regarding the language of service.**

6. Language Requirements of Positions

In general, the Department's policy and procedures for the identification and review of language requirements of positions are well defined. However, several managers at Head Office and in the regions spoke of the "flexibility" shown by departmental management in this regard. There are indications, for example, that the language requirements of some positions may have been identified in terms of the incumbents' skills rather than in terms of the real needs of the position. The Department should formalize its efforts to ensure that

the language requirements and linguistic profiles of positions are developed only according to established procedures and criteria. It is suggested that this would best be achieved by having these procedures and criteria serve as the basis for a compliance evaluation of the language requirements of positions which could be integrated into regular responsibility centre audits.

In addition, the lack of a clear policy on minimum standards of bilingual service has resulted in the widespread under-resourcing of customs facilities serving the travelling public and areas of significant demand. The Department should take measures to ensure that, in all offices serving the travelling public, at least one clearly identified officer (more where the level of demand requires) is able to provide service in the minority language on every shift at each service point: primary inspection, secondary inspection, information, cashier and so on, as applicable.

In all offices in areas of significant demand, at least one clearly identified officer should be able to provide service in the minority language during all office hours at each service point. In smaller offices where there are only two or three employees, it may be necessary for all positions to be identified bilingual to ensure minimum standards of service.

Where the volume of work permits some flexibility, a satisfactory level of service could be attained by having the bilingual officer accompany the occasional Francophone client through all processes, from first contact to departure. In larger and busier offices, where the staff are less free to move about, such a level of service could only be attained by having bilingual employees and officers located at each service point.

This level of resourcing is to be found in very few customs offices outside Quebec. Regrettably, there are many offices where the Department believes it has a sufficient number of bilingual positions

and staff, but where the steady flow of complaints indicates that service is frequently not available in French. These lapses usually result from inadequate planning. Too often the Department relies on the presence of a single bilingual employee and rarely takes into account absences for such reasons as sick leave, holidays, training and rotation through other duties. Better planning, the judicious use of overtime by the remaining bilingual staff and the hiring of bilingual seasonal and summer help might overcome most of these problems. However, there is also evidence that, in some offices outside Quebec, managers have not given sufficient consideration to the Department's linguistic responsibilities when developing and implementing systems to rotate their staff through the various customs functions. For example, at Ottawa International Airport, where all inspector positions should be identified bilingual, one or two have intentionally been identified English-essential apparently for the express purpose of facilitating the rotation of unilingual staff into functions which would normally be inaccessible to them. This practice should be modified to ensure that the Department is able to meet its obligations under the Official Languages Act.

We therefore recommend:

5. **that, in all offices serving the travelling public (except in exempted offices) or where there is significant demand, the level of resourcing be sufficient to offer service of equal scope, quality and speed in French and English and to take into account predictable absences due to holidays, training leave, illness, daily breaks, rotation to other duties and so forth;**

7. Audit and Evaluation

On the whole, the range of official language questions and the list of units in which they are to be reviewed, appears quite complete. The results of these audits should, however, be discussed in the departmental Official Languages Report. We noted that the focus of the

official languages element of many internal audits is on service availability rather than on service delivery. For example, an element common to many past complaints has been that the inferior quality and speed of service provided in French entices the client to use English. The Department has not developed specific measures to evaluate and compare the quality of services provided in French and English.

We therefore recommend:

6. **that appropriate monitoring, audit and evaluation mechanisms be developed to determine the comparative scope, quality and speed with which services are provided in French and in English by all sectors of the Department.**

III. LANGUAGE OF SERVICE

1. Delivery of Services

Many managers understand their linguistic obligations and the rights of minority-language clients. Many others, however, have misconceptions about official languages matters. For example, several managers responsible for offices serving the travelling public mentioned that there was little or no need for second-language services in their offices because the minority-language travellers understood and spoke the majority language. Others expressed the belief that, although they had very few bilingual officers on their staff, the number was sufficient to handle any "real" demand. These misconceptions serve to illustrate the need to revise the departmental policy and to strengthen the training of managers, as well as other employees, in respect of their language-of-service obligations.

In addition, our analysis of past complaints from all parts of the country suggests there is a widespread problem (except in Quebec) in the actual delivery of service in French even when resources are

readily available. At various times and locations, this weakness has manifested itself as follows:

- the failure of unilingual employees to seek the assistance of bilingual colleagues or to use available telephone translation systems;

- inordinate delays and unacceptable levels of service resulting from the use of such translation systems;

- the automatic referral to secondary inspection of clients requesting service in French;

- frequent assumption by both unilingual and bilingual officers that Francophones should speak English if they can.

We therefore recommend:

7. **that the Department take appropriate corrective or disciplinary action in all cases of non-compliance with official languages requirements.**

2. Telephone Translation Services

The most controversial element of the Department's French-language services outside Quebec is the telephone translation service, which the Department usually refers to as its "bilingual telephone service". Far from what this misnomer suggests, the service is simply a three-way telephone link on reserved telephone lines between a client who requests service in French, a unilingual English customs employee, and a bilingual customs employee who acts as a long-distance interpreter.

The Department acknowledges in its Official Languages Report that it needs to develop more efficient ways of delivering service. Our Office has always considered these arrangements inadequate in that, by their

very nature, they cannot be considered to respect the equality of status of the two official languages. Moreover, judging from the complaints and comments received by our Office, telephone translation is often so time-consuming and cumbersome that customs inspectors sometimes prefer to release travellers without questioning them in detail rather than use the service. On the other hand, travellers at times regard these referrals as a ploy to force them to speak English. We therefore recommend:

8. **that the Department develop plans and activities to replace its telephone translation service and provide adequate on-site service in both official languages at all offices and points of entry not specifically exempted from this requirement.**

3. Signage

The existence of English-only signage for customs points at many privately owned international bridges and tunnels continues to be an embarrassment to the Department. Although it has often tried to convince owners of such facilities to post signage in French, its efforts have generally been frustrated. However, proposed amendments to the Customs Act should, once adopted, give the Department sufficient authority to overrule, in the public interest, the preference of the private owners of such facilities.

IV. LANGUAGE OF WORK

Several senior managers, especially at Head Office, indicated that they consider the failure to use both official languages systematically in internal work (not related to serving the public) as more serious than shortcomings in providing service. The Department has recently completed a broad study (based on questionnaires sent to Francophone employees) of the reasons for the low use of French in areas where there is a significant Francophone presence. Preliminary recommendations resulting from the study are being evaluated and the final report will include an action plan for

the implementation of approved changes. During our interviews, a number of Francophone managers stated they were pleased with the progress made in recent years in the area of language of work.

Of the 325 questionnaires dealing with language-of-work issues that we sent to employees in Head Office and in bilingual regions, 257 (79.1%) were returned. The results, when collated with information from interviews and other sources, indicated the following:

1. Use of English and French

   - Francophones outside the Province of Quebec (and to a lesser degree in the Montreal Region) cannot use French as often as they would like for internal written communications;

   - Francophones outside the Province of Quebec use French infrequently in meetings with their colleagues;

2. Work Instruments

   - with the exception of Anglophones in the Montreal Region, most employees indicated that work instruments were provided in their first official language;

3. Supervision and Employee Evaluations

   - nearly 30% of the bilingual supervisory positions in Head Office are occupied by unilingual incumbents;

   - some Francophones outside the Province of Quebec and a few Anglophones in the Montreal Region have had their performance evaluations completed in their second official language because their supervisors preferred to use that language;

4. Professional Training and Development

- management at the CAE College in Rigaud, Quebec, indicated that all departmental training courses are available in both official languages;

- some regions offer some internal training in one language only; however, employees can and often have taken such courses in other regions in their preferred language;

5. Central and Personal Services

- some employees (especially Anglophones in the Montreal Region) expressed dissatisfaction about the absence of internal administrative and personal services in their preferred official language;

6. Communications Between Head Office and Quebec

- past problems in the Province of Quebec concerning communications received from Head Office in English only are being resolved following a joint study by the departmental Official Languages Directorate and the Treasury Board Secretariat.

In the light of these findings, we recommend:

9. a) **that the Department develop and pursue as vigorously as possible a systematic series of measures to increase the use of French as a language of work at Head Office and in other bilingual regions in predominantly English-speaking areas, and the use of English as a language of work in the Montreal Region;**

b) **that particular attention be paid to advising senior and intermediate managers of their language-of-work**

responsibilities and to ensuring that these responsibilities are reflected in accountability contracts;

c) that particular attention be paid to increasing the second-language skills of supervisory staff, especially in Head Office.

V. EQUITABLE PARTICIPATION

1. Participation of the Two Groups

Statistics for September 1982 showed that although the Department's overall Francophone participation was acceptable (25.7%), every regional component was less than balanced in this regard. The acceptable overall participation figures for Francophones results from the overwhelming presence of Francophones in the Quebec regions. Neither Head office nor any region outside Quebec (except possibly the Ottawa Region) has a Francophone participation rate proportionate to the minority population served by that office.

Anglophone participation in Quebec stands at a disturbingly low 6.9% overall and is only 7% in Montreal.

2. Employee Recruitment and Development: Management Initiatives

A broad study of Francophone participation conducted in 1980 has led to the development of a detailed action plan by the Human Resources Planning section of the Personnel Administration Branch with a view to reaching "short and longer term Francophone participation targets." A similar plan is to be developed to address problems of low Anglophone participation in Quebec.

Even though participation policies should apply everywhere, the plan discusses only participation objectives in bilingual regions. We therefore recommend:

10. a) **that the Department proceed with its current "Francophone Participation Action Plan";**

    b) **that, as soon as possible, the current plan be expanded to include participation goals for Francophones in other predominantly English-speaking parts of the country and for Anglophones in Quebec.**

3. Local Recruitment

The tradition of local hiring, particularly in largely unilingual areas, is more of a hindrance than a help to the Department in its efforts to fulfil its language obligations. We believe this practice should be adjusted to ensure that it no longer prevents the Department from meeting its language-of-service obligations and that greater emphasis should be placed on recruiting, training and deploying personnel with the requisite language skills.

VI. SUMMARY

1. Policy and Program Management

- on the whole, the administrative system for implementing the official languages programme appears well thought out, but over-decentralization has led to reduced control and reduced uniformity in services available in different regions;

- several points in the policy and supporting documents should be reinforced in order to promote a better understanding of the Department's legal obligations towards the travelling public and residents in areas of significant demand.

2. Language of Service

- the Department's obligations under the Official Languages Act should be expressed in its formal policies as minimum standards of service to which it is committed;

- the Department does not require its employees to offer their services actively in both official languages;

- in spite of repeated advice to unilingual employees on the procedures for serving clients who prefer to use the other official language, these procedures are often not followed;

- while many offices appear to have a sufficient number of bilingual positions, staff rotation often has the effect of requiring individual employees to perform duties for which they are not linguistically qualified;

- in several areas of the country, the Department's ability to comply with the Official Languages Act is hampered by a continuing tradition of local hiring;

- complaints about official languages matters do not receive sufficient consideration;

- although the Department acknowledges the inadequacy of its telephone translation service and the need to develop better methods, it has not yet taken any action in this regard;

- a solution to the long-standing problem of unilingual signage at international bridges and tunnels will be within the Department's reach when proposed amendments to the Customs Act are adopted.

3. Language of Work

- the Department is aware of, and concerned by, the disproportionately low use of French as a language of work;

- the measures being planned should lead to some improvement in this area;

- the measures being planned to increase the representation of Francophones in senior positions should also prove beneficial in terms of language of work.

4. Equitable Participation

- the measures proposed in this area should lead to significant improvements, but the Department should give more careful attention to Anglophone representation in Quebec and to Francophone participation outside bilingual regions.

VII. LIST OF RECOMMENDATIONS

We recommend:

1. that the Department revise its official languages policy to take into account the observations contained in this report and make more specific reference to:

   a) the language-of-service obligations set out in section 9 and 10 of the Official Languages Act;

   b) the need to present an image of Canada as a bilingual country in international dealings; and

   c) managerial accountability for official languages matters.

2. that the Department clarify and publicize its policy concerning the requirement to provide services of equal scope, quality and speed in both official languages at all times, both to the travelling public (except in exempted offices) and to the local public in areas of significant demand.

3. a) that the Department require that all employees greeting the public in person or by telephone, in offices serving the travelling public (except in exempted offices) or where there is significant demand, do so initially in both official languages;

   b) that the Department require that they immediately seek the assistance of a colleague if they cannot pursue the conversation in the language chosen by the client;

   c) that mechanisms be established to ensure and verify that this is done.

4. a) that the Department develop formal internal policies and procedures for the investigation and resolution of official

languages complaints for the attention of the operational managers concerned;

b) that the effectiveness of managers' investigations and corrective measures be specifically included in the assessment of their performance evaluation;

c) that concrete measures be developed to determine client satisfaction regarding the language of service.

5. that, in all offices serving the travelling public (except in exempted offices) or where there is significant demand, the level of resourcing be sufficient to offer service of equal scope, quality and speed in French and English and to take into account predictable absences due to holidays, training leave, illness, daily breaks, rotation to other duties and so forth;

6. that appropriate monitoring, audit and evaluation mechanisms be developed to determine the comparative scope, quality and speed with which services are provided in French and in English by all sectors of the Department.

7. that the Department take appropriate corrective or disciplinary action in all cases of non-compliance with official languages requirements.

8. that the Department develop plans and activities to replace its telephone translation service and provide adequate on-site service in both official languages at all offices and points of entry not specifically exempted from this requirement.

9. a) that the Department develop and pursue as vigorously as possible a systematic series of measures to increase the use of French as a language of work at Head Office and in other bilingual regions in

predominantly English-speaking areas, and the use of English as a language of work in the Montreal Region;

b) that particular attention be paid to advising senior and intermediate managers of their language-of-work responsibilities and to ensuring that these responsibilities are reflected in accountability contracts;

c) that particular attention be paid to increasing the second-language skills of supervisory staff, especially in Head Office.

10. a) that the Department proceed with its current "Francophone Participation Action Plan";

b) that, as soon as possible, the current plan be expanded to include participation goals for Francophones in other predominantly English-speaking parts of the country and for Anglophones in Quebec.

COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES
COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

Bureau du Commissaire aux langues officielles
66, rue Slater
Ottawa K1A 0T8
Tél. (613) 995-7717

BUREAU DU COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

VÉRIFICATION LINGUISTIQUE

REVENU CANADA - DOUANES ET ACCISE

SEPTEMBRE 1983

AVANT-PROPOS

Le présent rapport contient les observations faites lors de la vérification linguistique du ministère du Revenu national (Douanes et Accise) en 1982. Cette vérification vient compléter la vérification partielle menée en 1981 uniquement auprès de la Direction de l'accise.

L'équipe de vérification a interviewé 64 gestionnaires (34 au bureau central, 17 dans les principaux bureaux régionaux et métropolitains et 13 dans les principaux aéroports et postes de douanes). De plus, des questionnaires sur la langue de travail ont été envoyés à un échantillon de 325 employés choisis au hasard dans les régions bilingues : l'échantillon tenait compte de la proportion d'anglophones et de francophones dans ces régions. Enfin, les plans et les politiques du Ministère en matière de langues officielles, les relevés SILO, divers autres documents pertinents, de même que les plaintes portées contre l'organisme ont été soumis à une analyse.

Table des matières

AVANT-PROPOS

Page

I. MANDAT, CLIENTÈLE ET ORGANISATION DU MINISTÈRE 1

II. GESTION DE LA POLITIQUE ET DU PROGRAMME DES LANGUES OFFICIELLES 2

1) Politique 2
2) Mise en oeuvre 5
3) Plans 6
4) Programmes d'information de la gestion et des employés 7
5) Traitement des plaintes 7
6) Exigences linguistiques des postes 8
7) Vérification et évaluation 10

III. LANGUE DE SERVICE 11

1) Prestation des services 11
2) Service de traduction par téléphone 12
3) Affichage 13

IV. LANGUE DE TRAVAIL 13

V. PARTICIPATION ÉQUITABLE 16

1) Participation des deux groupes linguistiques 16
2) Recrutement et perfectionnement des employés : initiatives de la direction 16
3) Recrutement à l'échelle locale 17

VI. RÉSUMÉ 17

VII. LISTE DES RECOMMANDATIONS 20

I. MANDAT, CLIENTÈLE ET ORGANISATION DU MINISTÈRE

Le ministère du Revenu national (Douanes et Accise) vérifie et contrôle l'entrée des personnes et des biens au Canada. Il perçoit les droits et les taxes, interdit l'entrée au pays des biens et du matériel prohibés ou dangereux et, en examinant et en orientant les voyageurs vers les autorités compétentes, veille au respect des règlements sur la santé et l'immigration.

La clientèle du Ministère se compose de représentants de tous les secteurs de l'industrie et du commerce au Canada, de maisons d'importation et d'importateurs dans tout le pays, d'exportateurs des autres pays et de voyageurs canadiens et étrangers qui passent par l'un ou l'autre des quelque 700 points d'entrée au Canada. En 1981-1982, le Ministère a eu environ 83 millions de contacts avec des voyageurs et 12 millions avec des importateurs et des exportateurs.

Le Ministère se compose de deux grandes directions : la Direction des programmes des douanes et la Direction des opérations extérieures. La Direction des programmes des douanes (764 années-personnes) élabore les politiques et les programmes du Ministère et compte, en plus de ses bureaux au Canada, trois petits bureaux à l'étranger qui ont mission de renseigner les exportateurs éventuels sur les douanes canadiennes. La Direction des opérations extérieures (7 246 années-personnes), qui s'occupe de la mise en oeuvre des politiques et des programmes, compte douze bureaux régionaux et environ 700 bureaux d'inspection au Canada et deux en République fédérale d'Allemagne. Les services de soutien des deux directions sont assurés par six groupes distincts : Finances et Administration, Administration du personnel, Services de planification et de consultation, Relations publiques, Vérification et Évaluation, et Contentieux.

II. GESTION DE LA POLITIQUE ET DU PROGRAMME DES LANGUES OFFICIELLES

1. Politique

Au Ministère, la politique de base en matière de langues officielles consiste en un exposé très général de trois pages intégré au Manuel du personnel. Toutefois, un certain nombre de documents additionnels viennent la compléter (voir Programmes d'information de la gestion et des employés). Même si la politique contient beaucoup d'éléments positifs, certains points restent imprécis ou ne reçoivent pas toute l'attention qu'ils méritent. Par exemple, le principe d'égalité de statut énoncé à l'article 2 de la Loi sur les langues officielles est particulièrement bien exposé, mais il n'y a aucune référence aux articles 9 et 10 de cette même Loi, ni à l'article 20 de la Constitution qui, pourtant, ont des répercussions beaucoup plus grandes sur les activités du Ministère. En conséquence, la politique devrait être modifiée de manière à contenir des références spécifiques aux obligations imposées dans ces textes de loi en ce qui a trait à la langue de service au public. En élaborant la politique révisée, il sera nécessaire de respecter l'esprit et la lettre de la Loi sur les langues officielles telle qu'elle s'applique au public voyageur. En bref, cela veut dire que :

- comme principe fondamental, des niveaux égaux de service devraient être fournis ou être disponibles dans les deux langues officielles à tous les bureaux desservant le public voyageur;

- par exception, des bureaux desservant le public voyageur peuvent être exemptés là où des sondages de demande scientifiquement valides (ou des études acceptables de démographie ou de circulation) démontrent que la demande est insuffisante ou est trop irrégulière pour justifier l'application du principe décrit ci-haut;

- dans tous les cas où la décision du Ministère est contestée, il incombe au Ministère de démontrer de façon satisfaisante la justification pour ne pas fournir des services égaux dans les deux langues officielles.

L'engagement du Ministère au chapitre des services au public et de la langue de travail est très clairement énoncé dans les documents du Ministère mais la participation équitable de deux groupes linguistiques ne semble pas avoir reçue la même attention. De plus, même si le Ministère représente le Canada auprès d'organismes internationaux, ces documents ne mentionnent nulle part que le Ministère doit refléter le caractère bilingue du pays.

La politique contient un bon exposé sur la division générale des responsabilités à l'égard des langues officielles. Cependant, on n'y mentionne pas la nécessité d'intégrer les langues officielles dans toutes les activités du Ministère, ni de tenir les gestionnaires responsables de l'application des exigences de la Loi sur les langues officielles qui sont propres à leur secteur d'activité et à leur personnel.

La grande lacune des documents concernant l'application de la politique du Ministère en matière de langues officielles, c'est qu'on n'y traite pas des niveaux adéquats, ni d'offre active des services dans les deux langues officielles.

Par conséquent, nous recommandons au Ministère :

1. de revoir sa politique en matière de langues officielles afin de tenir compte des observations contenues dans le présent rapport et de faire des mentions plus précises en ce qui a trait à :

   a) ses obligations en matière de langue de service énoncées aux articles 9 et 10 de la Loi sur les langues officielles;

   b) la nécessité de refléter le caractère bilingue du pays sur le plan international; et

   c) l'imputabilité de la gestion en matière de langues officielles.

Niveau de service

La politique ne précise pas que les douaniers doivent s'occuper des voyageurs dans la langue officielle de leur choix à toutes les étapes du dédouanement et qu'il ne saurait y avoir de différences dans l'étendue, la qualité et la vitesse d'exécution des services offerts en anglais et en français au public voyageur et à la population des régions où la demande est importante.

Le Rapport sur les langues officielles du Ministère pour 1980-1981 contient une liste de 147 bureaux au Canada où la demande est importante, mais en 1981-1982, ce nombre passe à 92. On n'avance aucune explication pour cette diminution et apparemment, les associations des minorités de langue officielle des régions touchées n'ont pas été consultées. Le Ministère devrait justifier ces changements dans son prochain rapport sur les langues officielles afin que le public sache bien où il s'est engagé à offrir ses services dans les deux langues officielles.

Nous recommandons au Ministère :

2. de préciser et de diffuser la partie de sa politique qui traite de la nécessité d'offrir en tout temps des services équivalents, tant par leur étendue, leur qualité et leur vitesse d'exécution, dans les deux langues officielles au public voyageur (sauf dans les bureaux exemptés) et à la population des régions où la demande est importante.

Offre active

Beaucoup de douaniers s'adressent aux voyageurs dans la langue de la majorité locale et utilisent la langue de la minorité seulement si leur interlocuteur en fait la demande expresse. Actuellement, la partie de la politique ministérielle qui a trait au public local exige que les téléphonistes et les réceptionnistes accueillent les clients dans les

deux langues officielles seulement dans la région de la Capitale nationale et dans les régions désignées bilingues par le Conseil du Trésor. Cette partie de la politique devrait être modifiée de manière à inclure les régions où la demande est importante ainsi que tous les bureaux offrant des services au public voyageur (sauf ceux qui seraient spécifiquement exemptés).

Les modifications pourraient se fonder sur les mesures proposées dans les circulaires 1980-49 et 1982-6 du Conseil du Trésor qui portent sur l'offre active de services. Par conséquent, nous recommandons au Ministère :

3. a) **d'exiger dans les bureaux qui desservent le public voyageur (sauf dans les bureaux exemptés), et dans les régions où la demande est importante que tous les employés accueillent le public, soit en personne, soit par téléphone, dans les deux langues officielles;**

   b) **d'exiger qu'ils demandent immédiatement l'aide d'un collègue s'ils ne sont pas en mesure de poursuivre la conversation dans la langue choisie par le client;**

   c) **d'instaurer des mesures pour assurer et pour vérifier que cette consigne est suivie.**

2. Mise en oeuvre

Une fois la politique modifiée, le Ministère devrait prendre des mesures pour en assurer la mise en oeuvre uniforme dans toutes ses composantes. Actuellement, les gestionnaires régionaux ont une telle liberté de décision dans l'exécution de la politique que la qualité des services varie d'une région à l'autre, voire au sein d'une même région. La direction devrait contrôler la mise en oeuvre uniforme de la Loi sur les langues officielles et des autres politiques gouvernementales connexes, à travers tout le Ministère.

3. Plans

Le système de planification des langues officielles du Ministère semble adéquat et devrait vraisemblablement être amélioré par l'introduction récente des contrats d'imputabilité. Ces contrats sont des ententes écrites qui portent sur "les résultats principaux/importants qui doivent être atteints par le gestionnaire" au cours d'une période donnée. On précise aussi dans les instructions de préparation qu'entre autres choses, il faut "préciser les buts devant être atteints et (ou) les mesures devant être prises par le gestionnaire à l'appui des objectifs du gouvernement, notamment en matière de restrictions, de langues officielles, d'égalité des chances et de santé et sécurité".

Nous croyons que les questions des langues officielles devraient revêtir plus d'importance et que le système d'élaboration et de traitement des "Rapports d'évaluation et études du rendement des gestionnaires" connaîtrait une amélioration si le Ministère prenait des moyens pour s'assurer que:

- les objectifs et les activités décrits dans de tels contrats sont conformes à ceux énumérés dans le Rapport sur les langues officielles du Ministère;

- les rapports des groupes comme ceux de la Division des langues officielles et de la Direction de la vérification et de l'évaluation reçoivent la considération qui convient;

- les responsabilités des gestionnaires comprennent l'exigence de l'offre active de services bilingues par leurs subalternes, la création d'un milieu de travail favorable à l'usage des deux langues officielles, et autres exigences en matière de langues officielles.

4. Programmes d'information de la gestion et des employés

La Division des langues officielles offre des séances d'information aux employés et elle a émis une série de bulletins pour préciser les politiques et les procédures qui ont trait aux diverses questions linguistiques. Le programme de formation de base des nouveaux douaniers dispensé au collège des Douanes et de l'Accise comprend des discussions sur les responsabilités en matière de langues officielles. Cependant, on n'insiste pas suffisamment sur le fait que ces responsabilités font partie intégrante des fonctions normales d'un douanier. Nous suggérons que tous les plans de cours et tous les documents destinés aux moniteurs soient revus afin de faire ressortir clairement les obligations en matière de langues officielles (par exemple, l'offre active des services) dans les échanges entre les douaniers et le public. Ces obligations devraient aussi être intégrées au "Code de conduite et d'apparence".

5. Traitement des plaintes

La manière dont le Ministère traite des plaintes a été souvent inadéquate. En effet, la réponse à une plainte a souvent pris la forme d'une énumération des ressources disponibles, sans que l'on tente réellement d'expliquer pourquoi celles-ci n'ont pas été utilisées au moment de l'infraction; et on propose rarement les mesures correctrices requises. Il serait plus constructif de percevoir chaque plainte comme le signe d'une faiblesse du système ou une dérogation aux exigences de la part des employés ou des gestionnaires. Les plaintes serviraient alors à faire valoir le besoin de mesures appropriées visant, soit à corriger le système, soit à amender le comportement des gestionnaires ou des employés.

En conséquence, nous recommandons au Ministère :

4. a) **d'élaborer pour les gestionnaires concernés des politiques et des procédures internes précises pour l'examen et le règlement des plaintes ayant trait aux langues officielles;**

b) **de tenir compte dans l'évaluation du rendement des gestionnaires, de l'efficacité dont ils font preuve dans l'examen des plaintes et la mise en place de mesures correctrices;**

c) **d'élaborer des méthodes pour établir le niveau de satisfaction des clients en matière de la langue de service.**

6. Exigences linguistiques des postes

En général, la politique et les procédures du Ministère pour la détermination et l'examen des exigences linguistiques des postes sont assez précises. Cependant, il faut de toute évidence y adhérer de façon plus rigoureuse. Plusieurs gestionnaires du bureau central et des régions ont invoqué la "flexibilité" laissée par la direction du Ministère à ce chapitre. Il y a des raisons de croire, par exemple, que les exigences linguistiques de certains postes ont pu être déterminées en fonction des aptitudes du titulaire plutôt qu'en fonction des besoins réels du poste. Le Ministère devrait étayer ses efforts afin de s'assurer que les exigences linguistiques et profils linguistiques des postes soient dressés conformément aux procédures et critères établis. Nous nous permettrons de suggérer que la meilleure façon de réaliser cet objectif serait d'utiliser ces mêmes procédures et critères pour des évaluations de l'exécution des exigences linguistiques des postes. Ces évaluations pourraient facilement faire partie des vérifications régulières des centres de responsabilité.

De plus, l'absence d'une politique claire sur les normes minimales de service a eu pour conséquence la sous-attribution de ressources bilingues dans les installations douanières desservant le public voyageur ou situées dans des régions où la demande est importante. Selon la demande, le Ministère devrait veiller à affecter dans tous les bureaux desservant le public voyageur un ou plusieurs agents en mesure de dispenser des services dans la langue de la minorité. De tels services devraient en outre être offerts à chaque quart de travail, à

chaque point de contact : inspection primaire, inspection secondaire, information, caisse, etc.

Dans tous les bureaux situés dans des régions où la demande est importante, au moins un agent clairement désigné devrait être en mesure de fournir des services au groupe minoritaire pendant les heures de bureau, à chaque point de service. Dans les bureaux qui ne comportent que deux ou trois employés, il sera peut-être nécessaire de désigner bilingues tous les postes pour assurer des standards minima de services.

Là où la charge de travail permet une certaine flexibilité, un niveau satisfaisant de service pourrait être offert si l'agent bilingue accompagnait les rares clients francophones au cours de toutes les étapes du processus, du début à la fin. Dans les bureaux plus importants ou très occupés, où le personnel ne peut se déplacer facilement, il faudra des employés bilingues en poste à chaque point de service pour assurer un niveau de service acceptable.

A l'extérieur du Québec, très peu de bureaux des douanes sont dotés d'une telle capacité bilingue. Bien que le Ministère juge posséder un nombre suffisant de postes et d'employés bilingues dans beaucoup de bureaux, le nombre de plaintes reçues démontre malheureusement que souvent les services ne sont pas disponibles en français. De telles situations découlent habituellement d'une mauvaise planification. Le Ministère compte trop souvent sur la présence d'un seul employé bilingue et tient rarement compte de la rotation des employés aux différents postes et des absences (congés de maladie, vacances annuelles, congés de formation). Une meilleure planification, un judicieux recours au temps supplémentaire par le personnel bilingue et le recrutement d'employés saisonniers et d'été bilingues permettraient d'éliminer la plupart de ces problèmes.

Nous avons aussi constaté que dans certains bureaux à l'extérieur du Québec, les gestionnaires n'ont pas vraiment tenu compte des

responsabilités du Ministère en matière de langues officielles dans l'élaboration et l'adoption des systèmes de rotation du personnel aux différents postes. Par exemple, à l'aéroport international d'Ottawa, où tous les postes d'inspecteurs devraient être bilingues, un ou deux ont intentionnellement été désignés anglais essentiel, apparemment dans le but précis de faciliter l'accès du personnel unilingue à des postes qui leur seraient normalement fermés. Une telle pratique devrait être abandonnée si le Ministère désire réellement remplir les obligations que lui impose la Loi sur les langues officielles.

Par conséquent, nous recommandons au Ministère :

5. **de prévoir les ressources suffisantes dans tous ses bureaux offrant des services aux voyageurs (sauf dans les bureaux exemptés), ou dans les bureaux situés dans les régions où la demande est importante, afin d'assurer en anglais et en français des services équivalents en étendue, en qualité et en vitesse d'exécution, et de tenir compte des absences prévisibles pour raisons de congés annuels, de formation, de maladie, de pauses-café, de rotation des employés, etc.**

7. Vérification et évaluation

Dans l'ensemble, la série de questions concernant les langues officielles et la liste des unités où ces questions seront vérifiées semblent complètes. Les résultats des vérifications devraient cependant être abordés dans le Rapport sur les langues officielles du Ministère. Nous avons constaté que l'élément langues officielles des vérifications internes se concentre sur la disponibilité des services plutôt que sur leur prestation. Notons à cet égard qu'un bon nombre de plaintes portent sur la qualité des services en français et du temps qu'il faut pour les obtenir, d'où l'incitation à utiliser l'anglais. Le Ministère n'a pas adopté de mesures précises pour évaluer et comparer la qualité des services en anglais et en français.

Par conséquent, nour recommandons au Ministère :

6. **d'élaborer les mesures de contrôle, de vérification et d'évaluation nécessaires pour déterminer l'étendue, la qualité et la vitesse d'exécution des services en anglais et en français dispensés par toutes les composantes du Ministère.**

III. LANGUE DE SERVICE

1. Prestation des services

Beaucoup de gestionnaires sont conscients de leurs obligations linguistiques et des droits de leurs clients du groupe linguistique minoritaire. Beaucoup d'autres ont cependant des conceptions erronnées des questions de langues officielles. Par exemple, plusieurs gestionnaires de bureaux desservant le public voyageur ont affirmé qu'il était pour ainsi dire inutile d'offrir des services bilingues à leur bureau parce que les voyageurs du groupe linguistique minoritaire comprenaient et parlaient la langue de la majorité. Certains ont soutenu que même si leur personnel comptait très peu d'employés bilingues, leur nombre était suffisant pour répondre à la demande "réelle". De telles attitudes illustrent bien la nécessité de réviser la politique ministérielle et de repenser la formation donnée aux gestionnaires et autres employés au sujet de leurs obligations en matière de langue de service.

Notre analyse des plaintes portées contre le Ministère laissent supposer l'existence d'un problème généralisé (sauf au Québec) au niveau de la prestation des services en français, même lorsque les ressources sont disponibles. Ces plaintes étaient la plupart du temps motivées par les mêmes raisons, à savoir :

- des employés unilingues qui ne demandent pas l'aide de collègues bilingues ou qui n'utilisent pas le service d'interprétation par téléphone disponible;

- les délais indus ou les niveaux inacceptables de service résultant du recours à de tels services d'interprétation;

- les clients qui demandent des services en français sont renvoyés systématiquement à l'inspection secondaire;

- la présomption fréquente, tant par des agents bilingues qu'unilingues, que les francophones doivent parler anglais s'ils le peuvent.

Par conséquent, nous recommandons au Ministère :

7. **de prendre les mesures correctrices ou les mesures disciplinaires appropriées dans tous les cas de non-respect des exigences en matière de langues officielles.**

2. Service de traduction par téléphone

L'élément le plus discutable des services en français à l'extérieur du Québec est le service d'interprétation par téléphone, couramment appelé au Ministère le "service téléphonique bilingue". Contrairement à ce que cette appellation pourrait évoquer, il ne s'agit que d'un service téléphonique à trois voies qui, grâce à des lignes réservées, met en communication le client francophone, un douanier unilingue anglophone et un employé bilingue qui sert d'interprète à distance.

Le Ministère reconnaît dans son Rapport sur les langues officielles qu'il doit élaborer des méthodes plus efficaces de prestation de ses services. Le Bureau du Commissaire, pour sa part, a toujours jugé de tels systèmes inadéquats parce que par leur nature même, ils sont contraires à l'égalité de statut des deux langues officielles. De plus, si on en juge par les plaintes et les commentaires reçus aux Bureau du Commissaire, le service d'interprétation par téléphone est souvent d'utilisation si compliquée et si longue que les douaniers préfèrent parfois laisser passer les voyageurs sans les interroger en

détail plutôt que d'y recourir. D'autre part, il arrive que les voyageurs perçoivent le système comme une astuce pour les obliger à parler anglais. Par conséquent, nous recommandons au Ministère :

8. **d'élaborer des plans et des mesures visant à remplacer son service d'interprétation par téléphone et à offrir des services sur place adéquats dans les deux langues officielles dans tous ses bureaux où la demande est importante et à tous les points d'entrée au pays qui ne sont pas spécifiquement exemptés de cette exigence.**

3. Affichage

L'existence de panneaux concernant les douanes en anglais seulement à certains ponts et tunnels internationaux appartenant à des intérêts privés continue à gêner le Ministère. Celui-ci a souvent tenté de convaincre les propriétaires de ces installations d'afficher en français, mais en général ses démarches n'ont eu aucun succès. Toutefois, les modifications proposées à la Loi sur les douanes donneraient au Ministère toute l'autorité voulue pour imposer, aux propriétaires de telles installations, un règlement qui serait dans l'intérêt public.

IV. LANGUE DE TRAVAIL

Aux dires de plusieurs hauts fonctionnaires, surtout au bureau central, l'incapacité d'utiliser équitablement les deux langues officielles dans les activités strictement internes du Ministère serait plus sérieuse que les lacunes au niveau de la prestation de services au public. Récemment, le Ministère a terminé une vaste étude (au moyen d'un questionnaire envoyé aux employés francophones) des raisons de la sous-utilisation du français dans les secteurs où les francophones sont en nombre suffisant. On en évalue actuellement les recommandations préliminaires et le rapport final contiendra un plan d'action pour la mise en oeuvre des modifications approuvées. Au cours de nos entrevues, un certain nombre de gestionnaires

francophones ont affirmé être heureux des progrès enregistrés au cours des récentes années dans le secteur de la langue de travail.

Nous avons reçu 257 (79,1 %) des 325 questionnaires sur la langue de travail que nous avions envoyés à des employés du bureau central et des régions bilingues. Les résultats, conjugués aux renseignements obtenus lors des entrevues et d'autres sources, révèlent ce qui suit :

1. Usage de l'anglais et du français

   - les francophones à l'extérieur du Québec (et dans une moindre mesure dans la région de Montréal) ne peuvent pas utiliser le français aussi souvent qu'ils le voudraient dans les communications écrites internes;

   - les francophones à l'extérieur du Québec utilisent rarement le français lors des réunions avec leurs collègues;

2. Instruments de travail

   - à l'exception des anglophones de la région de Montréal, les employés reçoivent habituellement leurs instruments de travail dans la langue officielle de leur choix;

3. Supervision et évaluation des employés

   - près de 30 % des postes de supervision bilingues du bureau central sont occupés par des titulaires unilingues;

   - quelques francophones à l'extérieur du Québec et quelques anglophones dans la région de Montréal ont eu des évaluations de rendement préparées dans leur deuxième langue officielle parce que leurs superviseurs préféraient utiliser cette langue;

4. Formation et perfectionnement professionnels

- la direction du Collège des Douanes et de l'Accise à Rigaud, au Québec, a fait savoir que tous les cours de formation du Ministère étaient offerts dans les deux langues officielles;

- quelques régions offrent des cours de formation interne dans une seule langue mais souvent les employés désireux de le faire suivent ces cours dans leur langue dans une autre région;

5. Services centraux et personnels

- quelques employés (surtout des anglophones de la région de Montréal) ont exprimé une certaine insatisfaction en raison de l'absence de services administratifs et personnels dans leur langue officielle préférée;

6. Communications entre le bureau principal et le Québec

- Suite à une étude menée conjointement par la Division des langues officielles du Ministère et le Secrétariat du Conseil du Trésor, les problèmes que connaissaient les bureaux situés au Québec en raison des communications uniquement en anglais qui leur parvenaient du bureau central sont en voie d'être résolus.

A la lumière des précédentes observations, nous recommandons au Ministère :

9. a) **d'élaborer et de mettre en oeuvre le plus rapidement possible une série de mesures visant à accroître l'usage du français au bureau central et dans les régions bilingues à prédominance anglophone et visant aussi à accroître l'usage de l'anglais au travail dans la région de Montréal;**

b) **d'apporter une attention particulière à l'information des cadres supérieurs et intermédiaires au sujet de leurs responsabilités en matière de langue de travail, et de veiller à ce que les contrats d'imputabilité reflètent réellement ces responsabilités;**

c) **d'apporter une attention particulière à l'accroissement des aptitudes en langue seconde du personnel de supervision, particulièrement au bureau central.**

V. PARTICIPATION ÉQUITABLE

1. Participation des deux groupes linguistiques

Les statistiques de septembre 1982 démontrent que même si la participation des francophones dans l'ensemble du Ministère paraît acceptable (25,7 %), il y a un manque d'équilibre dans toutes les composantes régionales. La forte concentration des francophones au Québec explique ces écarts.

Le pourcentage des francophones n'est proportionnel à la population du groupe minoritaire desservi, ni au bureau central, ni dans les régions en dehors du Québec (sauf peut-être dans la région d'Ottawa).

Le pourcentage d'anglophones au Québec ne s'élève qu'à 6,9 % (7 % à Montréal), ce qui est nettement insuffisant.

2. Recrutement et perfectionnement des employés : initiatives de la direction

Une étude a été menée en 1980 sur la participation francophone et, à l'issue de cette étude, un plan d'action détaillé a été élaboré par la Section de la planification des ressources humaines de la Direction de l'administration du personnel. Ce plan vise des objectifs de participation francophone à court et à long terme. Un plan semblable

devrait aussi être élaboré pour s'attaquer aux problèmes de la faible participation anglophone au Québec.

Malgré que les politiques de participation équitable devraient s'appliquer partout, le plan ne traite que d'objectifs de représentation dans les régions bilingues. Par conséquent, nous recommandons au Ministère :

10. a) **de mettre en oeuvre son "plan d'action pour la participation des francophones";**

    b) **d'élargir ce plan, dès que possible, en y intégrant des objectifs concernant la participation des anglophones au Québec et la participation des francophones à l'extérieur des régions bilingues.**

3. Recrutement à l'échelle locale

La tradition d'embauche au niveau local surtout dans les régions plus ou moins unilingues est plus une entrave qu'un stimulant aux efforts que le Ministère fait pour respecter ses obligations linguistiques. Nous croyons qu'une telle pratique devrait être adaptée pour permettre au Ministère de respecter ses obligations à l'égard de la langue de service. De plus, une plus grande insistance devrait être mise sur le recrutement, la formation et la répartition des employés possédant les aptitudes linguistiques voulues.

VI. RÉSUMÉ

1. Gestion de la politique et des programmes

- Dans l'ensemble, le système administratif prévu pour la mise en oeuvre du programme des langues officielles semble bien pensé mais la décentralisation excessive a conduit à la diminution du contrôle

et de l'uniformisation des services disponibles dans les différentes régions;

- plusieurs points de la politique et des documents connexes devraient être renforcés pour promouvoir une meilleure compréhension des obligations juridiques du Ministère envers le public voyageur et la population des régions où la demande est importante.

2. Langue de service

- Les obligations imposées au Ministère par la Loi sur les langues officielles devraient être énoncées comme les normes minimales que le Ministère s'engage à respecter dans sa politique en matière de langues officielles;

- le Ministère n'exige pas de ses employés qu'ils fassent une offre active de services dans les deux langues officielles;

- malgré que l'on ait dit et redit aux employés unilingues quelles procédures adopter lorsque des clients préfèrent utiliser l'autre langue officielle, ces procédures ne sont pas toujours suivies;

- même s'il semble y avoir un nombre suffisant de postes bilingues, le système de rotation du personnel oblige souvent des employés à exécuter des fonctions pour lesquelles ils ne possèdent pas les aptitudes linguistiques voulues;

- dans plusieurs régions du pays, la capacité du Ministère de se conformer à la Loi sur les langues officielles est amoindrie par la pratique de l'embauche locale;

- les plaintes portant sur des questions de langues officielles ne reçoivent pas toute l'attention voulue;

- le Ministère reconnaît le caractère inadéquat de son service d'interprétation par téléphone et le besoin de développer de meilleures méthodes, mais il n'a pas encore passé à l'action;

- le Ministère pourra s'attaquer au vieux problème de l'affichage unilingue aux ponts et tunnels internationaux lorsque les modifications proposées à la Loi sur les douanes auront été adoptées.

3. Langue de travail

- Le Ministère est conscient de l'usage relativement peu fréquent du français au travail et se préoccupe de la situation;

- les mesures actuellement prévues devraient permettre de remédier à la situation;

- les mesures prévues pour remédier à la faible représentation du groupe francophone aux échelons supérieurs de la hiérarchie devraient aussi améliorer la situation du français comme langue de travail.

4. Participation équitable

- Les mesures proposées dans ce domaine devraient entraîner des améliorations appréciables mais le Ministère devrait accorder plus d'attention à la représentation des anglophones au Québec et à celle des francophones à l'extérieur des régions bilingues.

VII. LISTE DES RECOMMANDATIONS

Nous recommandons au Ministère des douanes et de l'accise :

1. **de revoir sa politique en matière de langues officielles afin de tenir compte des observations contenues dans le présent rapport et de faire des mentions plus précises en ce qui a trait à :**

   a) **ses obligations en matière de langue de service énoncées aux articles 9 et 10 de la Loi sur les langues officielles;**

   b) **la nécessité de refléter le caractère bilingue du pays sur le plan international; et**

   c) **l'imputabilité de la gestion en matière de langues officielles;**

2. **de préciser et de diffuser la partie de sa politique qui traite de la nécessité d'offrir en tout temps des services équivalents, tant par leur étendue, leur qualité et leur vitesse d'exécution, dans les deux langues officielles au public voyageur (sauf dans les bureaux exemptés) et à la population des régions où la demande est importante;**

3. a) **d'exiger dans les bureaux qui desservent le public voyageur (sauf dans les bureaux exemptés), et dans les régions où la demande est importante que tous les employés accueillent le public, soit en personne, soit par téléphone, dans les deux langues officielles;**

   b) **d'exiger qu'ils demandent immédiatement l'aide d'un collègue s'ils ne sont pas en mesure de poursuivre la conversation dans la langue choisie par le client;**

   c) **d'instaurer des mesures pour assurer et pour vérifier que cette consigne est suivie;**

4. a) d'élaborer pour les gestionnaires concernés des politiques et des procédures internes précises pour l'examen et le règlement des plaintes ayant trait aux langues officielles;

   b) de tenir compte dans l'évaluation du rendement des gestionnaires, de l'efficacité dont ils font preuve dans l'examen des plaintes et la mise en place de mesures correctrices;

   c) d'élaborer des méthodes pour établir le niveau de satisfaction des clients en matière de la langue de service;

5. de prévoir les ressources suffisantes dans tous ses bureaux offrant des services aux voyageurs (sauf dans les bureaux exemptés), ou dans les bureaux situés dans les régions où la demande est importante, afin d'assurer en anglais et en français des services équivalents en étendue, en qualité et en vitesse d'exécution, et de tenir compte des absences prévisibles pour raisons de congés annuels, de formation, de maladie, de pauses-café, de rotation des employés, etc.;

6. d'élaborer les mesures de contrôle, de vérification et d'évaluation nécessaires pour déterminer l'étendue, la qualité et la vitesse d'exécution des services en anglais et en français dispensés par toutes les composantes du Ministère;

7. de prendre les mesures correctrices ou les mesures disciplinaires appropriées dans tous les cas de non-respect des exigences en matière de langues officielles;

8. d'élaborer des plans et des mesures visant à remplacer son service d'interprétation par téléphone et à offrir des services sur place adéquats dans les deux langues officielles dans tous ses bureaux où la demande est importante et à tous les points d'entrée au pays qui ne sont pas spécifiquement exemptés de cette exigence;

9. a) d'élaborer et de mettre en oeuvre le plus rapidement possible une série de mesures visant à accroître l'usage du français au bureau central et dans les régions bilingues à prédominance anglophone et visant aussi à accroître l'usage de l'anglais au travail dans la région de Montréal;

   b) d'apporter une attention particulière à l'information des cadres supérieurs et intermédiaires au sujet de leurs responsabilités en matière de langue de travail, et de veiller à ce que les contrats d'imputabilité reflètent réellement ces responsabilités;

   c) d'apporter une attention particulière à l'accroissement des aptitudes en langue seconde du personnel de supervision, particulièrement au bureau central;

10. a) de mettre en oeuvre son "plan d'action pour la participation des francophones";

   b) d'élargir ce plan, dès que possible, en y intégrant des objectifs concernant la participation des anglophones au Québec et la participation des francophones à l'extérieur des régions bilingues.